

POLITICA DE COMERCIO, NORMAS Y DESARROLLO
EN CENTROAMÉRICA ¹

Gary Hufbauer
Instituto de Economía Internacional

Bárbara Kotschwar
Organización de los Estados Americanos

John Wilson
Banco Mundial

Resumen

El crecimiento y expansión de las exportaciones centroamericanas dependerá de factores varios, entre otros, de sistemas de normalización modernos y de la eliminación de barreras técnicas al comercio. Este informe analiza el papel de las normas en el comercio de la región y, desde una perspectiva comercial, sugiere áreas prioritarias de reforma en un tema cada vez más relevante para el comercio y el desarrollo.

Los Beneficios del Comercio

Ningún funcionario encargado de la formulación de políticas debería perder el tiempo preocupándose por el comercio a menos esté convencido de que el comercio tiene algo que ver con el desarrollo económico. Ningún funcionario encargado de la formulación de políticas debería inquietarse por la dimensión internacional de las normas o la inversión en infraestructura normativa a menos que crea que ello puede contribuir u obstaculizar al comercio. El comercio y las normas no son objetivos en sí mismos de la política del Estado; sólo se tornan prioridades como instrumento para fomentar el desarrollo económico.

Es abrumadora la evidencia de que el incremento del comercio –la importación y la exportación– no sólo traen consigo niveles de vida más elevados, sino también una tasa de crecimiento más acelerada.

- Las estimaciones de los beneficios de la liberalización del comercio realizadas, utilizando modelos de equilibrio parcial y de equilibrio general computable, indican que los beneficios de ingreso oscilan entre el 20% y el 50% del incremento en los volúmenes del comercio.² En otras palabras, si la liberalización incrementa la importación (o la exportación) en US\$ 100 millones, el ingreso del país aumentará entre US\$ 20 millones y US\$ 50 millones. Si los países de Centroamérica pudieran incrementar sus coeficientes comercio-PIB en 50 centésimos de punto porcentual (cifra que está a su alcance; véase el Cuadro 1.a), podrían elevar sus niveles de PIB per capita por lo menos en un 10%.
- La integración en los mercados mundiales no sólo crea un incremento en los niveles de ingreso. También estimula tasas de crecimiento más aceleradas.³ Sobre la base de estos estudios, el

Banco Mundial (1996) proyecta que las economías emergentes que se "integran aceleradamente" crecerán 1,5 a 2 % más rápido por año que las demás.⁴ A.T. Kearney (2000) vincula la diferencia de crecimiento entre los "globalizadores agresivos" y los demás países en un 4% por año.⁵ En pocas palabras, no existe razón alguna (aparte de la baja calidad de las políticas) para que los países centroamericanos no puedan crecer a tasas del 6 al 8% por año durante décadas.

¿Por qué es tan favorable el comercio?

¿Por qué es tan favorable el comercio para los niveles de ingreso y las tasas de crecimiento?

Existen numerosas razones, la mayoría de ellas, conocidas, aunque algunas, no tanto. Para empezar con una respuesta académica conocida, cuando una economía exporta más, también importa más. Vende lo que produce mejor y compra lo que otros producen mejor. La ley de Ricardo de la ventaja comparativa actúa haciendo aumentar el ingreso. Actualmente, la ley de la ventaja comparativa está trabajando horas extra, pues la tecnología moderna permite que las empresas desglosen el valor agregado en pequeñas porciones. Un producto complejo, como una computadora o una planta de generación de potencia, se arma a partir de componentes fabricados en muchos países, en un proceso en el que cada país produce lo que produce mejor.

Las empresas gozan de un beneficio colateral al participar en los mercados mundiales. La investigación y el desarrollo iniciales, el conocimiento institucional y los desembolsos para plantas y equipos representan en conjunto el 50% o más de los costos medios de las manufacturas y de muchos sectores de servicios. Cuando la empresa puede incrementar sus productos vendiendo en los mercados mundiales, puede distribuir estos costos en volúmenes mucho mayores, reduciendo de manera espectacular su precio de rentabilidad. Cuando una empresa puede adquirir algunos

componentes y servicios en el exterior, puede ahorrar los onerosos costos fijos de "fabricarlos por sí misma".

En lo que respecta a lo que preocupa a la gente común, los empleos en las empresas exportadoras están mejor remunerados que en las empresas no exportadoras del mismo sector económico. En Estados Unidos, la remuneración de los trabajadores es entre el 5 y el 10% superior en las empresas exportadoras, descontados todos los demás factores. Resultados análogos se pueden obtener realizando ese cálculo en los casos de Australia e Israel.

Cuando un país comercia con mayor intensidad, sus empresas están expuestas a una gama más amplia de nuevos productos y procesos. Aprenden rápido o quiebran. Es a esta altura que avanzan las perspectivas de crecimiento. Las empresas que están expuestas a los mercados mundiales, adoptan con más rapidez las técnicas óptimas, incrementando sus propios beneficios, pero también elevando la productividad de sus trabajadores. Entretanto, los precios de una amplia gama de mercancías y servicios que las personas compran cotidianamente son mucho más bajos cuando la competencia mundial es normal en el mercado local. El salario del trabajador tiene mucho más poder adquisitivo.

¿Si el comercio es tan favorable, por qué existen tantos obstáculos?

La mayoría de las personas, en Centroamérica y en cualquier otra región, asienten cuando se citan estos beneficios. Los encargados de la formulación de las políticas en Centroamérica han adoptado medidas en los últimos diez años para obtener estos beneficios en sus países. En los años de 1990, han eliminado los tipos de cambio múltiples, han reducido la dispersión arancelaria y los propios aranceles. Actualmente, el arancel medio es considerablemente más bajo en los países

que se consideran en este trabajo, y todos ellos, menos uno, mantienen un arancel medio inferior al 10%.⁶ Esto denota un cambio con respecto a las políticas comerciales anteriores: El Salvador, por ejemplo, redujo sus aranceles del 10% en 1995 al 5,7% en 1999. Los países centroamericanos han acompañado la ola de "regionalismo abierto" que barrió a América Latina en los noventa, reestructurando en cierta medida su propio régimen de comercio subregional y firmando, individual o colectivamente, acuerdos de libre comercio con México, Chile, República Dominicana y la CARICOM. Los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano han suscrito un acuerdo de libre comercio con Panamá.⁷ Los países centroamericanos también participan activamente en las negociaciones del proceso del Area de Libre Comercio de las Américas.

En realidad, buena parte de la política comercial está dedicada a las restricciones al comercio, y no a la expansión del comercio. En Centroamérica, los coeficientes comercio-PIB de la mayoría de los países están por debajo de los niveles alcanzados por Singapur, Hong Kong, Luxemburgo e Irlanda, cuatro países pequeños que han aprovechado al máximo los mercados internacionales (Cuadro 1.a.). Los bajos coeficientes comercio-PIB reflejan obstáculos explícitos e implícitos que restringen el comercio. Algunos de estos obstáculos son intrínsecos –especialmente, la situación geográfica. Un país ubicado cerca de mercados grandes y ricos comerciará más que un país ubicado cerca de mercados pequeños y pobres. Pero la mayor parte de los obstáculos al comercio reflejan políticas de uno u otro tipo –arancelarias, de cuotas, sistemas de tipo de cambio, procedimientos administrativos y de regulación que se aplican en los puntos de entrada y salida, como puertos y aeropuertos- y normas y regulaciones técnicas.⁸

Los bajos coeficientes inversión-PIB reflejan algunos de los mismos problemas. La inversión extranjera directa tiende a orientarse a los países que, entre otros atractivos, ofrecen una

infraestructura adecuada y reglamentaciones y procedimientos transparentes y previsibles. Los países que tienden a satisfacer las normas mundiales, tienden a atraer a los inversores. En el Cuadro 1.b se indica que algunos países centroamericanos tienen coeficientes de inversión extranjera directa-PIB comparables a los de Irlanda, aunque siguen muy por debajo de Luxemburgo, Singapur y Hong Kong.

Aunque inciden otros múltiples factores, es revelador que los países centroamericanos que se considera aplican normas sobre productos y medidas sanitarias y fitosanitarias arbitrarias tienden a tener niveles más bajos de inversión estadounidense. En contraste con ello, Costa Rica, que ha adoptado medidas para racionalizar y modernizar sus procedimientos, ha atraído a empresas de los sectores de la manufactura y la alta tecnología. En el Cuadro 2 se describen algunas de las opiniones de Estados Unidos sobre los actuales obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias de Centroamérica.

No se necesita una descripción detallada de la economía política para comprender por qué los obstáculos al comercio, tales como los arraigados en las normas obligatorias, persisten. Los obstáculos benefician a grupos poderosos, aunque el perjuicio afecta a todo el país. Estos grupos compran el status quo económico a costa del crecimiento económico. Se argumenta que protegen un estilo de vida, pese a que muchos ciudadanos, si pudieran elegir, optarían por el crecimiento económico. Los obstáculos técnicos al comercio –las regulaciones técnicas discriminatorias o los procedimientos de certificación complejos, por ejemplo- son más difíciles de corregir como obstáculos al comercio que los aranceles y las cuotas. Mientras que los aranceles pueden ser identificados como obstáculos al comercio –y eliminados a través de negociaciones entre las contrapartes comerciales- las normas y los procedimientos de prueba son más difíciles de detectar

como obstáculos al comercio, pues su objetivo es prestar un servicio de bien público. Para comprender las repercusiones de estas normas para el comercio y el desarrollo es preciso una breve explicación sobre cómo actúan.

Elementos básicos sobre normas y reglamentaciones técnicas

Las normas existen desde tiempo inmemorial. Las piedras de los enormes templos mayas e incas y las catedrales góticas, eran cortadas en un tamaño estándar, que permitía construir esas estructuras espectaculares lejos de las canteras locales. Ya en 1120 se formalizaron antiguas normas de facto cuando el Rey Enrique I de Inglaterra ordenó que la ana, la unidad de medida que después sería la yarda, fuera exactamente la longitud de su antebrazo –y que esa fuera la norma de medida de longitud para su reino. En Estados Unidos se ha olvidado hace mucho a Enrique I, pero se sigue usando esa unidad de medida.

El número de normas voluntarias sigue creciendo rápidamente a medida que la economía mundial se torna más compleja y que se crean nuevos productos y procesos. En el Cuadro 3 se ofrece un breve panorama de las normas aplicadas en Estados Unidos hace 10 años. En esa fecha existían unas 100 normas y en los noventa, se adoptaron miles de nuevas normas. El número total de notificaciones de nuevas reglamentaciones técnicas basadas en el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias presentadas a la OMC en un año determinado se duplicó en los últimos cinco años, pasando de 220 en 1995 a 438 en 1999. La OMC recibió 650 notificaciones de nuevas reglamentaciones técnicas en el marco del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, sólo en 1999.⁹ En enero de 1999, la Organización Internacional de Normalización (ISO) había promulgado 11.950 normas internacionales voluntarias.¹⁰ De estas, 1.058 fueron formuladas durante el año 1998 (el Cuadro 3 ofrece un desglose por sector). Los países en desarrollo

también están empezando a dejar una marca en el sistema ISO. Sin embargo, pese a que configuran el 73% de los miembros de la ISO, siguen ocupando sólo el 5% de los cargos en la Secretaría. Su mayor participación permitiría que los países en desarrollo tuvieran más voz para que las normas internacionales reflejaran sus necesidades.

Distinción entre "normas" y "reglamentaciones técnicas"

Los términos "normas" y "reglamentaciones técnicas" con frecuencia se utilizan indistintamente, pero difieren con respecto a las normas comunes. Las *normas* vinculadas al comercio se definen como un "documento aprobado por un órgano reconocido que establece, para su uso común y reiterado, reglas, guías o características para productos o proceso y métodos de producción afines, cuyo cumplimiento *no es obligatorio*."¹¹ Si bien existen diversas definiciones sobre qué constituye una norma, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha definido los elementos comunes que son esenciales para que una especificación técnica se eleve al nivel de norma. Dos de los elementos más importantes son su elaboración por *consenso* y su posterior *utilización uniforme*.¹²

Las normas son elaboradas y cumplidas por las empresas y son, en principio, voluntarias. Pero en la vida comercial, lo que es legalmente voluntario puede ser financieramente necesario. Es el mercado el que hace cumplir la mayor parte de estas normas. Por ejemplo, en Estados Unidos, el tamaño normal del papel de carta es de 8,5 x 11 pulgadas. Es totalmente legal que un fabricante venda únicamente papel de carta tamaño A4 (el tamaño normal en buena parte del resto del mundo) en el mercado estadounidense. Pero, la empresa no venderá mucho papel. Para utilizar un ejemplo de la nueva economía, Dell Computer podría vender computadoras personales en las que sólo se hubiera instalado el sistema operativo Linux y que los clientes compraran e instalaran su

propia versión de Windows. Si Dell adoptara esa decisión, no nos quedaría otra cosa que desearle buena suerte.

Además, los exportadores comprobarían que sus mercancías no son adquiridas en el exterior si no se conforman a una serie de normas específicas y no cuentan con la certificación consiguiente. La norma de garantía de calidad ISO 9000, por ejemplo, adquiere cada vez más popularidad y se considera con frecuencia esencial para el acceso a los mercados. Los consumidores, enfrentados a dos productos, tenderán a comprar el de la empresa certificada con la norma ISO 9000, aunque sea más costoso. Pero lograr esta certificación internacionalmente aceptable puede ser costoso: la mera certificación con la norma ISO 9000 para una empresa de Estados Unidos pequeña o mediana puede costar hasta US\$ 250.000.¹³ El cumplimiento de la norma es aún más costoso. A ello hay que sumarle los costos incurridos para cumplir las normas y prácticas de pruebas extranjeras. Para las pequeñas empresas de los países en desarrollo, ésta constituye una inversión sustancial. Sin embargo, la no participación en el proceso puede significar no exportar.

Las normas voluntarias son impulsadas por el mercado y pueden derivar de procesos de facto no coordinados por directrices comerciales (quien quiera que haya adquirido un grabador de vídeo Beta en los años de 1980, conocerá este proceso) o mediante la labor coordinada a través de organizaciones internacionales tales como ISO o IEC. Los reglamentos técnicos o las normas obligatorias son formuladas y aplicadas por los gobiernos para alcanzar determinados objetivos, en general, la protección de la seguridad, la salud y el medio ambiente. Estas normas son elaboradas con el auspicio de bienes públicos e incluyen ejemplos tales como los códigos de incendio, las pruebas farmacéuticas, los requisitos de seguridad de los automotores y las normas de protección ambiental. En este trabajo utilizamos el término "normas" para hacer referencia a las

especificaciones legalmente voluntarias (pero hechas cumplir por el mercado) y "las reglamentaciones técnicas" para hacer referencia a las especificaciones legalmente obligatorias. Las normas voluntarias constituyen obviamente una preocupación importante para las empresas privadas; la cuestión para la política pública gira en torno al contexto en el que se adoptan. Nuestras recomendaciones se concentran directamente en las reglamentaciones técnicas obligatorias, tema principal del Acuerdo de la OMC sobre obstáculos técnicos al comercio y los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Sin embargo, las recomendaciones rigen igualmente para las normas.

Infraestructura normativa

El término "infraestructura" se adecúa naturalmente a los puertos, aeropuertos y sistemas fluviales. Los países también dependen en enorme medida de una "infraestructura blanda", como los sistemas de salud, educación y judiciales. El sistema normativo es un tipo de infraestructura blanda, con varios niveles. El primer nivel es el cuerpo de expertos técnicos –un organismo gubernamental, una asociación gremial privada, un foro internacional- que redacta la norma. Las complejas normas de los motores o el *software* de computadoras pueden requerir cientos de páginas. El segundo nivel es el mecanismo para garantizar que las mercancías y los servicios que afirman cumplir con la norma pertinente efectivamente lo hagan. Este proceso se denomina evaluación de la conformidad. El tercer nivel es el sistema de auditoría que garantiza que la evaluación de conformidad funciona debidamente –que los errores se mantienen dentro de un nivel aceptable de tolerancia para el tipo de producto. (Las fallas de las máquinas lavaplatos son menos costosas que las fallas de los aviones). Este es el sistema de acreditación y reconocimiento. En el Cuadro 4 se describen los trámites disponibles en Estados Unidos para la evaluación de la conformidad, la acreditación y el reconocimiento.

Profundidad de la infraestructura normativa

Los países difieren ampliamente en la profundidad de su infraestructura normativa. Los países que producen gran variedad de mercancías industriales deberán contar con una infraestructura normativa más diversificada y compleja que aquellos que producen fundamentalmente productos básicos. Pocos tienen la profundidad que ilustra Estados Unidos en el Cuadro 4, aunque todos tienen necesidad de contar con una infraestructura normativa que satisfaga sus propias necesidades internas y de comercio. La demanda de infraestructura normativa en general está impulsada por el sector privado, pero orientada por las políticas gubernamentales. Las diferencias nacionales en gran medida reflejan las necesidades nacionales: ¿cuál es la complejidad de la economía?; ¿qué intensidad tiene su comercio internacional? Algunos países tienen una larga historia de actuación en cuestiones de normalización y evaluación de la conformidad; otros son recién llegados. En el Cuadro 5 se ilustra la gama de experiencias con la infraestructura de evaluación de la conformidad en el hemisferio occidental –de los países centroamericanos, Costa Rica, que actualmente cuenta con la base de exportación más diversificada de Centroamérica, cuenta también con una estructura de evaluación de la conformidad más completa que, por ejemplo, Honduras y Nicaragua. Análogamente, existen diferencias sustanciales en la medida en que las empresas utilizan las normas en sus operaciones cotidianas. Algunas empresas recurren primordialmente a mecanismos internacionales. En Centroamérica, las empresas están empezando a participar en este campo, por ejemplo, con el registro para la certificación ISO 9000. En el Cuadro 6 se enumeran los registros ISO 9000 del hemisferio occidental. A julio de 1999, 49 empresas centroamericanas reunían los requisitos para el registro ISO 9000.

Dentro de Centroamérica, la infraestructura normativa varía, de acuerdo con el volumen y la

dotación de los órganos nacionales de normalización y de la capacidad nacional en materia de certificación y acreditación de laboratorio. En general, estos países son relativamente nuevos en las disciplinas normativas internacionales. Ninguno ha participado en disciplinas comerciales internacionales sobre normas hasta hace muy poco, pues la mayoría de los países se incorporaron a la OMC/GATT apenas después de concluida la Ronda Uruguay. Sólo Costa Rica y Panamá son miembros de ISO; los demás países son miembros corresponsales, categoría similar a la de observador. Todos han aceptado el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC y sus obligaciones, que forman parte de un único emprendimiento en la Ronda Uruguay y han negociado amplias disposiciones sobre obstáculos técnicos al comercio en sus acuerdos de comercio subregionales. La mayoría de los países de la región son relativamente nuevos en las actividades de certificación y acreditación,¹⁴ y todos han expresado la necesidad de modernizar y mejorar la infraestructura normativa. Uno de los desafíos más importantes de la región es perfeccionar los sistemas legales de metrología –la infraestructura en que se sostiene una medición precisa de pesos, tamaños y demás características de los productos, que deben ser calibrados con exactitud y que tiende a ser costosa.

A medida que las normas adquieren mayor importancia, los órganos normativos nacionales adquieren también más importancia y prestigio y se les considera cada vez más parte del equipo encargado de la formulación de las políticas comerciales. La ISO, en un estudio sobre la infraestructura de América Latina, cita a un funcionario gubernamental del órgano nacional normativo de Colombia, ICONTEC, que habría dicho: "Las normas que se establecían en el pasado... de muchas maneras protegían a la industria nacional con normas locales y adaptadas a la medida. El papel de estos órganos vio reducido su alcance por la mera razón de que las normas no cumplían un papel importante en el desarrollo económico del país y debido al carácter cerrado de

los mercados. En el mundo de hoy, vemos la importancia de los órganos normativos nacionales desde tres puntos de vista: 1) la participación en los procesos de normalización internacional a través de ISO e IEC para aumentar la transferencia de tecnología a sus países; 2) para ayudar a la industria local a incrementar su competitividad internacional y 3) para facilitar el comercio con otros países."¹⁵ Lo mismo puede decirse de Centroamérica. Un ex-negociador de Costa Rica ha señalado que "a medida que los países centroamericanos se transforman y modernizan su aparato productivo, el proceso de reglamentación y normalización se robustecerá cada vez más."¹⁶

Normas y estructura de la exportación

Las preocupaciones nacionales por la dimensión internacional de la infraestructura normativa en gran medida reflejan los productos que el país vende en el mercado internacional. De ahí que valga la pena examinar la estructura y la evolución de la exportación. La mayoría de los países importan un conjunto diversificado de productos: bienes de capital (relacionados con la infraestructura física, a saber, el transporte público y los conmutadores telefónicos, así como algunas industrias locales), el petróleo, los componentes intermedios de determinadas industrias locales y una amplia gama de bienes de consumo final. Obviamente, los países quieren evitar la compra de mercaderías inseguras o falsas –preocupación que comparten con la mayor parte de las demás naciones importadoras. La exportación de los países es mucho más especializada que sus importaciones. En esa gama de productos, el país está sumamente interesado en las normas y los reglamentos técnicos que rigen su acceso a los mercados extranjeros.

Los bienes vendidos por los países centroamericanos van del banano a las computadoras. En su mayor parte, economías agrícolas, todos los países siguen de cerca las disposiciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Los productores de textiles también serán conscientes de que

una gran proporción de casos vinculados a las normas presentados a la OMC tienen que ver con los textiles. A medida que diversifican sus economías y reciben a empresas de alta tecnología y de manufacturas en sus territorios, estos países también se verán enfrentados a la necesidad de cumplir nuevas normas.

Las normas en la ecuación del comercio

Al igual que muchas cosas de la vida (el dinero, la ideología, el sexo...), las normas pueden ser utilizadas para el bien o para el mal. Un observador afirma que las normas "son el cemento que une el nuevo orden mundial. Pero, cuando se les utiliza indebidamente, también pueden constituir potentes armas proteccionistas."¹⁷

Eficiencia del consumo

¿Quién tiene tiempo o la idoneidad para evaluar la calidad de todo lo que compra? Por el contrario, el comprador parte de la base de que su nuevo coche no se fundirá a los 6.000 kms., que la sopa que consume no contiene botulismo, y que su computadora le permitirá conectarse a la internet. Estas hipótesis comunes sólo se sostienen porque los productores cumplen con las normas de calidad y seguridad.

Las normas transmiten información al comprador en forma congruente y comprensible. Por ejemplo, el propietario de una radio a transistores no tiene que hablar con el vendedor ni experimentar para comprarle nuevas pilas; comprará las pilas adecuadas (AAA, AA, A), las instalará, y la radio volverá a funcionar. Las normas reducen los denominados "costos de transacción" para el comprador y para el vendedor. Cualquiera que ha tratado de encontrar un repuesto para el automóvil en un desguasadero desorganizado sabe cuán elevados pueden ser los

"costos de transacción"!

Los métodos de procesamiento de la producción y el comercio

Aparte de su conveniencia personal, muchos consumidores (especialmente en los países industriales) se preocupan por la manera en que están hechas las cosas –si el proceso de producción conlleva la destrucción del medio ambiente o la explotación de los trabajadores. Estas preocupaciones inundan las mesas de trabajo de los negociadores en cuestiones de comercio. Se les pide que exploren la certificación de productos favorables al medio ambiente y las plantas que no explotan a los trabajadores –en pocas palabras, los métodos de procesamiento de la producción, que antes no estaban en el ámbito de las conversaciones de comercio. Las certificaciones de los procesos de producción plantean una serie de cuestiones normativas –pero, en el fondo, está la creciente demanda de los consumidores de garantías sobre *cómo* se producen las mercancías y cómo se garantiza su seguridad y calidad.

Eficacia de la producción

Las normas también pueden favorecer a los productores, especialmente a los que recién llegan al mercado. Las relaciones comerciales han cambiado de manera espectacular en los últimos 20 años a raíz de los cambios tecnológicos y de las políticas económicas que han articulado la manera en que los países y las empresas interactúan entre sí. Los cambios en las políticas económicas son conocidos y no requieren elaboración. La mayoría de los países han adoptado un enfoque orientado al mercado para su política económica. Las empresas públicas, una pesada regulación y la sustitución de importaciones, están fuera de moda; las empresas privadas, la desregulación y las economías abiertas es lo que prevalece. El capitalismo anglosajón es el modelo económico de la hora.

Las tendencias de la tecnología son igualmente espectaculares. Actualmente, es muy raro que una empresa exitosa funcione en forma solitaria, produciendo en un único lugar, fabricando sus propios componentes. Por el contrario, las empresas más prósperas tienen plantas múltiples que atraviesan las fronteras. Estas empresas desglosan la cadena de valor agregado, adquiriendo y vendiendo componentes entre sus propias subsidiarias extranjeras y en las redes de proveedores confiables y compradores seguros.

Las normas y la nueva economía internacional. El comercio intra-industrial resultante (un país produce y exporta D-Rams, otros producen y exportan microprocesadores), y la descentralización de las actividades productivas han abierto nuevas oportunidades para los países en desarrollo. Con el crecimiento de las corrientes comerciales en los últimos 25 años, la composición del comercio ha cambiado sustancialmente: los países en desarrollo ahora venden más manufacturas como proporción de su exportación global y trabajan más estrechamente con las empresas internacionales.

La normalización de piezas y de procesos es un instrumento de referencia que ahorra tiempo. El mismo permite economías de escala, la producción repetitiva, la reducción de inventarios y la flexibilidad en la sustitución de fuentes de abastecimiento. De estos beneficios básicos derivan beneficios secundarios en términos de divulgación de la tecnología, fomento de la competencia, extensión de redes y compatibilidad entre productos.

- *Divulgación de la tecnología.* El avance tecnológico incorporado a una norma se adapta más fácilmente y es utilizado por otros. Esto puede constituir un beneficio extraordinario para

las economías más pequeñas que no cuentan con los recursos para desarrollar su propia tecnología a partir de cero.

- *Fomento de la competencia.* Cuando las características de los productos fabricados por distintos fabricantes se conforman a una norma, se facilita la comparación y se estimula la competencia.
- *Extensión de redes.* Las normas que definen las interfaces permiten que los productos funcionen juntos o se comuniquen entre sí. Esta característica ayuda a establecer redes y éstas son una fuente importante de economías externas (cuanto mayor es el número de usuarios más valioso es el producto).
- *Compatibilidad entre productos.* Las normas ayudan a los países a especializarse y a comerciar — por ejemplo, un formato estándar para los componentes de estéreo permite que un cierto tipo de componente sea producido en un país, sabiendo que funcionará con piezas producidas en otra parte del mundo. La internet se basa en un formato normalizado para que los usuarios de todo el mundo se puedan comunicar.

Costos vinculados a las normas

Aparte de estos beneficios, las normas y los reglamentos técnicos tienen una faz problemática: pueden ser utilizados deliberada o inadvertidamente para restringir la competencia, con lo que eleva los costos para el consumidor y excluyen del mercado a nuevos productores. Los nuevos productores con frecuencia se encuentran en los mercados emergentes. Los países pueden no

aceptar las garantías que ofrecen las contrapartes comerciales de los países en desarrollo de que sus mercaderías son similares a las producidas a nivel nacional –y pueden verse en la necesidad de adoptar medidas costosas para demostrar la veracidad de esas garantías. Por lo tanto, indirectamente, las normas y los reglamentos técnicos pueden actuar como obstáculos a las exportaciones de los países en desarrollo.

Sobre la base de cálculos de la Unión Europea, la OCDE ha estimado que hasta el 80% del comercio mundial está afectado por normas de este tipo.¹⁸ Esto implica que la mayoría de los actores están afectados –estimación respaldada por el hecho de que la Unión Europea ha elaborado alguna forma de reglamentación técnica armonizada para 30 sectores.

Divergencias entre las normas y las reglamentaciones técnicas. Los obstáculos surgen, casi como una neblina, cuando las normas y los reglamentos técnicos de los productos y los procesos difieren de un mercado nacional a otro. Un ejemplo obvio es el uso de distintos sistemas de pesos y medidas —por ejemplo, el sistema imperial frente al sistema métrico, o diferentes normas de voltaje para los aparatos eléctricos. La solución de estas diferencias es costosa y con frecuencia segmentan el mercado en dos conjuntos de productores. El resultado de ello es una menor competencia, series de producción más breves y precios más elevados.

Divergencias entre los sistemas de evaluación. La evaluación de la conformidad consiste en procedimientos técnicos –como la prueba, verificación, inspección y certificación- para confirmar que los productos satisfacen los requisitos especificados en las reglamentaciones y las normas y para garantizar que quienes certifican los productos están calificados para ello. Los obstáculos surgen rápidamente cuando los requisitos de prueba difieren entre los países, obligando a los

productos a atravesar varios niveles y tipos de prueba. En realidad, los obstáculos de la evaluación de la conformidad –y los obstáculos conexos de la acreditación y el reconocimiento- restringen mucho más el comercio que las distintas especificaciones de los productos. Los productos extranjeros pueden ver obstaculizado su ingreso al mercado porque los procedimientos o los resultados de las pruebas no son reconocidos o porque quienes realizaron las pruebas no están acreditados. Todos estos son los distintos aspectos de la evaluación de la conformidad.

En general, el exportador carga con el costo de estos procedimientos. Se necesita una certificación separada en los casos en que las especificaciones obligatorias de los productos difieren de un país y otro, aunque los países se basen en normas internacionales comunes. La duplicación de tareas vinculada a estos procedimientos separados de la evaluación de la conformidad es costosa y en la práctica excluye a algunos productores de ciertos mercados. En un estudio de 1996, los economistas de la OCDE comprobaron que las divergencias entre las normas y los reglamentos técnicos, combinadas con el costo de las pruebas y la certificación del cumplimiento, puede constituir entre el 2 y el 10% del costo global de producción, lo cual representa un monto sustancial !¹⁹ Obviamente, la confusión y duplicación en los procedimientos de evaluación de la conformidad puede transformarse en una herramienta efectiva de protección.

Respuesta de la política comercial a los obstáculos técnicos

Con la reducción de los aranceles y ante el creciente número de países que han liberalizado su economía, el carácter de las negociaciones sobre comercio internacional ha cambiado. En primer lugar, y como aspecto más obvio, la participación en el sistema de comercio ha variado en forma espectacular, al igual que su alcance. El número de países miembros de la Organización Mundial del Comercio es más elevado que nunca (139, a noviembre de 2000) y, por tanto, todos ellos

participan en el diseño de las normas que rigen el comercio multilateral. La gama de cuestiones que abarca el temario de comercio multilateral se ha tornado más compleja, alcanzando ahora los derechos de propiedad intelectual, la inversión, las compras del sector público, los subsidios agrícolas, el comercio de servicios y los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los países ahora tienen que considerar cuáles pueden ser los efectos que una serie de políticas internas pueden tener en sus contrapartes comerciales. También tienen que decidir cuáles son las normas que están cambiando que son más vitales para sus intereses nacionales. En este trabajo, sostenemos que inclusive los países en desarrollo pequeños tienen que prestar cuidadosa atención a los sistemas sobre obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Nuevos objetivos para una nueva era

Si bien los negociadores de las cuestiones vinculadas al comercio podían en una época concentrarse casi enteramente en la reducción de los aranceles y la eliminación de cuotas, la importancia de estos obstáculos fronterizos en general ha disminuido. En América, por ejemplo, el arancel medio ha pasado de cerca de 40% en los años de 1980 a cerca del 12% actual -alrededor del 8%, en Centroamérica). Para los países industriales, esta cifra es hoy aún menor –un promedio del 3 al 4 %. Las cuotas en general se confinan a dos esferas importantes de productos, la agricultura y la industria textil y de la vestimenta. En estos dos últimos sectores, las cuotas desaparecerían, a más tardar, en el 2005.

El éxito del sistema comercial multilateral también ha creado sus propios problemas: en consecuencia, el centro de la negociación tiene que trasladarse de alguna manera de los aranceles y las cuotas a las medidas no arancelarias detrás de fronteras que en una época se consideraron

predominio exclusivo de la política interna. A medida que se reducen los obstáculos arancelarios, la importancia de las normas y las reglamentaciones técnicas –para volver a nuestro tema- se incrementa notoriamente. Las normas constituyen un componente imprescindible de la producción, el consumo y el intercambio comercial. También pueden ser utilizadas inteligentemente como instrumento para el proteccionismo. De manera que las normas se han transformado en un asunto importante para la industria, para los organismos reguladores y para los negociadores en cuestiones de comercio.²⁰

Un juego diferente

Para los negociadores en cuestiones de comercio, las normas y las reglamentaciones técnicas crean nuevas reglas de juego. Es evidente que la reducción arancelaria comporta un comercio más libre.

Pero no está para nada clara la manera en que determinadas normas y reglamentaciones técnicas, o el sistema en su conjunto, inciden en el comercio. Las especificaciones pueden ser normas voluntarias o reglamentaciones técnicas obligatorias; pueden tener carácter internacional o nacional y, lo que es más importante, pueden fomentar el acceso de los países en desarrollo a los mercados o pueden impedir su ingreso a los mercados.

Las normas y las reglamentaciones técnicas se negocian en forma diferente que otros obstáculos al comercio. A diferencia de los aranceles y las cuotas, en que el objetivo último es su eliminación, la mayor parte de las normas y reglamentaciones técnicas sirven un propósito social de más vasto alcance y nadie procura su eliminación. Por el contrario, la meta es diseñar normas y reglamentaciones técnicas de manera que preserven el ámbito más amplio posible para la competencia y, por tanto, restrinjan lo menos posible el comercio.

Elementos básicos de las disposiciones OTC y MSF

Antes de la Ronda Uruguay, muchas de las cuestiones vinculadas a los obstáculos técnicos al comercio y a las medidas sanitarias y fitosanitarias, incluidas las vinculadas a la seguridad alimentaria y la reglamentación sobre sanidad animal y vegetal, quedaban comprendidas en el ámbito plurilateral del Acuerdo de la Ronda de Tokio (1979) sobre obstáculos técnicos al comercio. Este Acuerdo se menciona con frecuencia como "Código de normas" y permitió que sus signatarios introdujeran reglamentaciones técnicas o sanitarias y fitosanitarias con potencial para restringir el comercio en la consecución de un objetivo "legítimo", invocando la protección de la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente, el bienestar animal, aspectos religiosos y motivaciones de seguridad nacional -todo ello incluido en el dispositivo XX (b) del GATT- como fundamento legítimo para restringir la importación.

Cuando se celebró la Ronda Uruguay, el Código de normas de la Ronda de Tokio se consideró demasiado permisivo y poco incluyente. El mismo permitía que los países impusieran nuevas restricciones simplemente citando un objetivo "legítimo" y, como código plurilateral, no abarcaba a todos los miembros del GATT. Estas carencias fueron abordadas en el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio y el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la Ronda Uruguay. Ambos acuerdos disciplinan en cierta medida las normas y reglamentaciones técnicas nacionales y ambos acuerdos son obligatorios para todos los miembros de la OMC como parte de un *emprendimiento único*. En el Cuadro 7 se indica la medida en que los países del hemisferio occidental han cumplido sus obligaciones en virtud de estos dos acuerdos.

El Acuerdo OTC

Este Acuerdo amplía el alcance y la cobertura de las disciplinas internacionales en relación con las

reglamentaciones técnicas obligatorias y las normas voluntarias. Las obligaciones que impone este Acuerdo se aplican a todos los niveles del gobierno y abarcan todos los productos manufacturados y agrícolas. El Acuerdo no abarca los servicios ni las compras del sector público, y sus disposiciones no se aplican a las medidas sanitarias y fitosanitarias.

Evitar obstáculos innecesarios. El objetivo del Acuerdo es evitar que las reglamentaciones técnicas se transformen en *obstáculos innecesarios al comercio*. El Artículo 2.2 del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio dispone que los miembros garantizarán que las reglamentaciones técnicas no se preparan, aprueban ni aplican con miras a crear obstáculos innecesarios al comercio ni a que tengan este efecto. El Acuerdo establece los principios básicos para abordar la preparación, aprobación y aplicación de reglamentaciones técnicas y los procedimientos para la evaluación de la conformidad y se circunscriben en forma moderada a las reglamentaciones técnicas obligatorias que especifican las características de los productos o sus procesos y métodos de producción afines. El Acuerdo empieza por enumerar la lista conocida de objetivos legítimos en cuya consecución los gobiernos pueden formular reglamentaciones técnicas: entre otros, la seguridad nacional, la prevención de prácticas engañosas, la protección de la salud o seguridad humanas y la sanidad animal o vegetal, y el medio ambiente.

Tratamiento nacional y de nación más favorecida. Los principios clave de este Acuerdo son el tratamiento nacional y el tratamiento de nación más favorecida -las mercancías compradas a otros miembros merecerán un tratamiento no menos favorable que el acordado a los productos de origen nacional o a productos similares originarios de otros países. El principio del tratamiento nacional y de no discriminación se ha extendido a los procedimientos de evaluación de la conformidad.

Preferencia en materia de normas internacionales. El Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio estimula el uso de normas internacionales, cuando ello corresponda: los miembros están obligados a referenciar las normas internacionales en los reglamentos existentes, y no sólo en los nuevos, que se formulen. En efecto, no utilizar las normas internacionales puede constituir un obstáculo al comercio.²¹ El Acuerdo también estimula a los miembros a avanzar hacia la armonización de los procedimientos de evaluación de la conformidad a través de acuerdos de reconocimiento mutuo y a aceptar los procedimientos de evaluación de la conformidad de otros medios, "toda vez que ello sea posible".

Funcionamiento y no diseño. El Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio exhorta a que las reglamentaciones técnicas se basen en requisitos de funcionamiento del producto y no en requisitos de diseño o características descriptivas.

Código de Buena Conducta. El Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio estipula los principios generales para la elaboración, adopción y aplicación de normas en su Código de Buena Conducta. Este Código, anexo al Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, como Acuerdo plurilateral, exige que los órganos normalizadores de los países signatarios publiquen sus programas de trabajo periódicamente y detallen las normas que están elaborando.

Transparencia. Uno de los principales logros del Acuerdo ha sido fomentar la transparencia en el proceso de normalización. El Acuerdo exige que cada uno de los miembros de la OMC establezca un punto de información nacional donde las solicitudes puedan ser recibidas, redirigidas al órgano pertinente y respondidas. Los miembros deben notificar a la OMC las reglamentaciones

técnicas que están preparando y otorgar a los demás miembros un plazo para formular comentarios. Los miembros deben notificar a la OMC toda vez que estén preparando una reglamentación técnica que no se conforme con el contenido técnico de las normas o recomendaciones internacionales pertinentes en circunstancias en que la reglamentación técnica o el procedimiento de evaluación de la conformidad pueda tener un efecto significativo en el comercio con otros miembros de la OMC.

Estas obligaciones también están reflejadas en los acuerdos de libre comercio subregionales concertados por los países centroamericanos en los últimos años. Aparte de las disposiciones del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, estos acuerdos también tienden a incluir criterios para la realización de evaluaciones de riesgo y establecer disciplinas sobre metrología.

El Acuerdo MSF

El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias se concentra más que el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio y, por lo tanto, contiene ciertas normas objetivas de legitimidad para todas las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Acuerdo reconoce el derecho soberano de todos los miembros de la OMC a adoptar medidas que puedan restringir el comercio para implementar leyes nacionales que protejan:

- La salud humana o animal contra riesgos transmitidos por los alimentos (aditivos, contaminantes, toxinas u organismos causantes de patologías en sus alimentos)
- La salud humana contra enfermedades transmitidas por animales o vegetales.
- Los animales y vegetales contra plagas y enfermedades.

Tratamiento nacional y de nación más favorecida. El Acuerdo respeta los principios de tratamiento nacional y de nación más favorecida. De manera que las restricciones deben aplicarse igualmente a los alimentos producidos internamente y a las enfermedades animales y vegetales locales, así como a los productos provenientes del exterior. Sin embargo, el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias reconoce que las condiciones patológicas de los animales y los vegetales pueden diferir entre un país proveedor y otro y las diferencias pueden tenerse en cuenta en las medidas comerciales que se apliquen.

Evitar las medidas arbitrarias. Un objetivo fundamental del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias es reducir el carácter arbitrario de las decisiones gubernamentales en la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Y lo hace enumerando los factores que deben tenerse en cuenta cuando se imponen medidas de protección de la salud. En particular, las medidas adoptadas para garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal deben basarse en el análisis y la evaluación de datos científicos *objetivos y precisos*. El proceso decisorio debe ser congruente y transparente al determinar un nivel adecuado de protección sanitaria. No se deben aplicar medidas que puedan tener efectos restrictivos para el comercio sino con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal, y de ello no deben resultar obstáculos injustificados al comercio.

Servicio de información de la OMC. El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias dispone que los miembros establezcan servicios de información para las medidas existentes y nuevas y que notifiquen de las nuevas medidas a la Secretaría de la OMC. Se insta a los miembros a basar sus medidas en normas internacionales.

Casos de Solución de Diferencias

En el Cuadro 8 se enumeran los casos que fueron llevados a la OMC, en el marco del nuevo Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) y que se vinculaban al Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias o al Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, hasta diciembre de 1999. Tres diferencias vinculadas a medidas sanitarias y fitosanitarias han recorrido todo el proceso del Mecanismo de Solución de Diferencias (MSD) de la OMC (CE – Hormonas de la carne de Estados Unidos y Canadá; Australia – Salmón de Canadá; y Japón – Varietales de Estados Unidos). Más adelante se resumen las lecciones fundamentales recogidas en estos tres casos. Otros casos se encuentran ante grupos especiales activos, varios casos han sido resueltos sin la decisión de los grupos especiales y otros tantos se encuentran pendientes de consulta.²² No ha habido ningún pronunciamiento para solución de diferencias basado en el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, pero se ha hecho referencia al Acuerdo en varios casos. En particular, tres casos importantes con dimensiones vinculadas a este Acuerdo (Estados Unidos – Gasolina reformulada proveniente de Venezuela; CE – Hormonas de la carne de Estados Unidos y Canadá; y CE – Asbestos de Canadá).

CE – Hormonas de la carne proveniente de Estados Unidos y Canadá. En este candente caso, el Organo de Apelaciones de la OMC confirmó que la reglamentación de medidas sanitarias y fitosanitarias (en este caso, para la prohibición de la importación de carne alimentada con hormonas artificiales) podía justificarse por una opinión científica *minoritaria* en cuanto al grado de riesgo. Contrariamente a los que sostienen a nivel popular los defensores del medio ambiente, el caso de las *hormonas de la carne*, no permite postular que la evaluación de riesgos en el contexto de medidas sanitarias y fitosanitarias deba llevar el imprimátur de la comunidad científica. El país tiene derecho a aplicar el nivel de tolerancia de riesgos que desee, incluido el riesgo cero. Sin

embargo, debe presentar pruebas científicas sólidas (aunque las pruebas sean aceptadas únicamente por una minoría de científicos calificados) en el sentido de que el producto en cuestión supera el nivel de riesgo especificado. El país no puede prohibir un producto (como lo ha hecho la CE con la carne importada) simplemente porque la opinión popular tema que pueda existir un riesgo. Cualquier consumidor europeo puede optar por no adquirir carne alimentada con hormonas y se pueden colocar etiquetas razonables que distingan la carne natural. Se produce una violación de las disposiciones de la OMC cuando se prohíbe la importación de carne alimentada con hormonas aún antes de llegar a la carnicería o al supermercado. Dado que el caso fue decidido en base a medidas sanitarias y fitosanitarias, el Órgano de Apelación no se pronunció sobre las cuestiones planteadas con Estados Unidos en relación con el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio.

Australia – Salmón de Canadá. En este caso, Australia mantuvo la prohibición de los años 60 contra la importación de salmón fresco proveniente de Canadá, en base a antiguas pruebas y evaluaciones de riesgo. El Órgano de Apelaciones, después de un análisis minucioso, llegó a la conclusión de que la prohibición no era congruente con el nivel de precauciones sanitarias y fitosanitarias aplicadas al salmón nacional. Esa incongruencia determinaba que la prohibición fuera violatoria del Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias. Esta fue una aplicación clara de la norma básica de tratamiento nacional del GATT reiterada en el Acuerdo.

Japón – Varietales de Estados Unidos. Japón prohibió la importación de nuevas variedades de frutas familiares (por ejemplo, distintas variedades de manzanas) hasta tanto pudiera realizar prolongadas pruebas de fumigación en cada nueva variedad. El supuesto propósito de las pruebas era garantizar que los procedimientos de fumigación que se sabía daban resultados para la

eliminación de plagas en la variedad A también daban resultados en la variedad B, C y D. El Organo de Apelaciones determinó que estas prohibiciones violaban el Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias porque Japón no había esgrimido prueba alguna de que las plagas en las distintas variedades de frutas exigieran distintas técnicas de fumigación, ni Japón garantizó que las nuevas pruebas fueran realizadas en un plazo razonable.

Estados Unidos – Gasolina reformulada de Venezuela. Este caso fue decidido en virtud del Artículo III del GATT sobre tratamiento nacional y las excepciones especiales del Artículo XX. Los argumentos y los resultados hubieran sido los mismos si el caso se hubiera decidido en el marco del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio. El organismo de Protección del Medio ambiente de Estados Unidos estableció nuevas normas de emisión de contaminantes (con numeroso parámetros) para la gasolina "reformulada". Las nuevas normas exigían una reducción de las emisiones por debajo de los niveles de referencia. Para determinar si cumplían las nuevas normas, se asignó a cada refinador nacional su propia experiencia previa a la referencia. Sin embargo, los refinadores extranjeros fueron obligados a utilizar una referencia legal. Obviamente, las referencias diferían entre los dos conjuntos de refinadores, en desventaja para los productores extranjeros. Esta discriminación fue dictaminada incongruente con el GATT, y, Estados Unidos, posteriormente modificó la referencia para las refinerías extranjeras.

Países en Desarrollo: Normas para el Mercado Interno

Las cuestiones vinculadas a las normas y las reglamentaciones técnicas en los mercados internos (incluidas las importaciones) son conceptualmente más fáciles para la mayoría de los países en desarrollo pequeños y medianos. No tiene sentido que estos países gasten millones de dólares para reinventar la infraestructura normativa ya inventada en Estados Unidos, Europa y otros países

industriales. Ningún país en desarrollo pequeño desperdiciaría recursos para diseñar desde cero una computadora personal. Análogamente, no tiene sentido diseñar una infraestructura normativa a partir de cero. Por el contrario, los países en desarrollo pequeños deben pedir en préstamo y comprar lo que necesitan.

Toda vez que sea posible, deben pedir prestadas las normas internacionales. Ello permitirá que los productores locales se adapten más al mercado mundial y abrirá los mercados internos a la competencia más amplia posible de fuentes extranjeras. Cuando no se dispone de normas internacionales o las que existen no sirven, el gobierno podría sugerir a las empresas locales que adopten en conjunto, por ejemplo, las normas voluntarias que utilizan la Unión Europea o Estados Unidos. El gobierno puede reforzar esta sugerencia aplicando esas normas a sus propias decisiones sobre adquisiciones. En cuanto a las reglamentaciones técnicas obligatorias, también en estos casos el gobierno puede determinar qué esferas son las más urgentes y tomar en préstamo el sistema de otro país. La opción menos costosa, por supuesto, sería aplicar las normas que utilizan sus principales contrapartes nacionales.

Para construir su propio sistema de evaluación de la conformidad, los gobiernos deben invitar a oferentes de proveedores calificados (acreditados) que estén basados en cualquier parte del mundo. La empresa ganadora puede especificar y proporcionar la presencia local que necesitará para llevar a cabo su labor de prueba. Este criterio ahorraría millones de dólares en comparación con un sistema de evaluación de la conformidad construido en el país.

Una última palabra: toda vez que sea posible, el país debe basarse en la declaración de conformidad del fabricante (véase el Cuadro 4) para las mercancías locales e importadas. Las

declaraciones pueden ser controladas por auditorías esporádicas y se podría imponer multas onerosas a los infractores. Ese habitualmente es un sistema mucho menos costoso que insistir en las pruebas de laboratorio independientes.

Acuerdo de reconocimiento mutuo.

Los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) fueron celebrados en una época como una nueva moda en el mundo de las normas y los reglamentos técnicos y se hace referencia a ellos y se les estimula en el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio. La idea básica de los ARM es que si el país A y el país B tienen normas y reglamentaciones técnicas diferentes o distintos procedimientos de prueba, acordarán recíprocamente importar productos que cumplan con las normas, las reglamentaciones técnicas o las pruebas del otro país. El loable objetivo de los ARM está captado en la frase: "un producto, una prueba, aceptación en todas partes".²³

La idea de los ARM es correcta, pero su implementación ha sido lenta y trabajosa, inclusive entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Ha llevado años negociar un puñado de ARM y la mayor parte de ellos sólo abarcan normas y no procedimientos de prueba. La duplicación de pruebas sigue siendo común en el comercio entre los países industriales. Las diferentes normas y reglamentaciones técnicas siguen segmentando importantes mercados.

A la luz de esta historia, los países en desarrollo pequeños no deben desperdiciar esfuerzos tratando de negociar ARM. Si un país en desarrollo pequeño adhiere a las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de prueba de la Unión Europea, por ejemplo, también podría aceptar los productos europeos que cumplen esos mismos requisitos, aunque Europa no acepte sus productos. Esto parecería ser injusto, pero, como observa Jean Baptiste Say, sólo

porque otro país tiene puertos mediocres, no vamos a poner rocas en nuestro propio puerto. A su tiempo, los europeos pueden despertar y aceptar sus productos sin exigir la reiteración de pruebas y si Europa negocia un ARM con Estados Unidos, sus productos pueden ingresar al mercado estadounidense como beneficio extra.

Repensar los acuerdos OTC y MSF

Un tema central que surgió en el primer examen trienal del Acuerdo de la OMC sobre obstáculos técnicos al comercio y que fue mencionado con frecuencia por los países en desarrollo en sus preparativos para la reunión ministerial de Seattle (Cuadro 9) es la dificultad que enfrentan los países en desarrollo para implementar los acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Sea debido a la falta de infraestructura física, a escasez de personal capacitado o al exceso de otras prioridades de política más acuciantes, el hecho es que la implementación de las obligaciones que imponen estos dos acuerdos ha sido lenta (véase el Cuadro 7). Las restricciones financieras y la necesidad de asistencia técnica con frecuencia se señalan como los impedimentos más graves. Ahora, en el segundo examen trienal del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, se presenta una oportunidad para que los países en desarrollo presenten propuestas concretas de medidas que faciliten su implementación.

Nuevas Cuestiones para los Países en Desarrollo

- Medio ambiente. Empezando con los Acuerdos complementarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, más recientemente, el Tratado Estados Unidos-Jordania, las cuestiones ambientales han pasado a formar parte de las negociaciones sobre comercio. Muchos países en desarrollo están preocupados por esta tendencia y consideran que las medidas comerciales vinculadas al medio ambiente constituyen obstáculos mal

disimulados para los productos de los países en desarrollo. Ello implicaría abordar cuestiones tales como las etiquetas ecológicas o las normas sobre medio ambiente en toda nueva ronda de negociaciones comerciales.

- **Biotecnología.** Un sector cada vez más complejo, el de la biotecnología ha dado lugar a una serie de cuestiones nuevas relacionadas con las normas. Aparte de plantear nuevos problemas- por ejemplo, ¿cuáles son las normas para vender productos alimentarios genéticamente modificados y cómo se define la orientación científica correcta en este caso?- los países en desarrollo participan cada vez más en las conversaciones biotecnológicas a través del uso de sus productos tradicionales. Los medicamentos homeopáticos formulados a partir de la uña de gato o los procedimientos médicos basados en los ritos de los chamanes, son dos ejemplos de nuevas cuestiones que han planteado dilemas a los negociadores en cuestiones de comercio. En estas esferas, los países en desarrollo pueden ser quienes formulen las normas.

Conclusiones

De un examen de la situación actual de las normas y el comercio, teniendo en cuenta el perfil de desarrollo de Centroamérica, podemos extraer varias conclusiones.

Una infraestructura regional compartida. En lugar de que cada país tenga que absorber el costo de establecer mecanismos de acreditación, prueba y metrología nacionales, sería sensato adoptar un enfoque regional. En el Régimen centroamericano sobre medidas relacionadas con normas, metrología y procedimientos de autorización, se insta a los miembros a armonizar y adoptar normas y reglamentaciones técnicas comunes. Esto facilitaría la posibilidad de compartir equipos, expertos e información y permitiría un mayor rendimiento de los escasos recursos. En Guatemala, por ejemplo, el presupuesto total para normas en el 2000 ascendió a US\$ 119.000. Esto

representa una fracción pequeña del presupuesto total del Estado. El compartir una infraestructura en la región, permitiría que Guatemala y otros países dedicaran sus escasos recursos a necesidades de desarrollo más acuciantes.

Cooperación regional en órganos internacionales: Los países en desarrollo se quejan de las dificultades y el costo de participar en los órganos normativos internacionales. Sin embargo, sin esta participación, no pueden incidir en la formulación de normas internacionales. En las Américas, existen tres órganos regionales de normalización: La Comisión Panamericana de Normas (COPANT), la Cooperación Interamericana para la Acreditación (IAAC) y el Sistema Interamericano de Metrología (SIM). Los órganos regionales pueden servir para facilitar el comercio acelerando el intercambio de información y coordinando las actividades, según corresponda. Estos órganos pueden servir de foro para que los países de las Américas actúen de consuno en la formulación de posiciones comunes ante los foros internacionales.

- Empeños colectivos para la recolección de información: Un costo sustancial para el cumplimiento de las normas internacionales y las reglamentaciones técnicas es el de mantenerse al día con las especificaciones de estas reglamentaciones. Muchas empresas contratan un personal costoso para hacer este tipo de investigación. Un criterio económico sería regionalizar estos emprendimientos. Y ello podría lograrse a nivel nacional o a través de asociaciones del sector privado, sobre una base sectorial. Por ejemplo, los exportadores de carne podrían contratar a una persona a medio tiempo para que los mantuviera al día en cuanto a las reglamentaciones sobre normas de productos cárnicos en sus tres mercados principales.
- Incremento de la transparencia mediante el aprovechamiento de la tecnología de la información. La divulgación de la labor de las instituciones normativas a través de la internet es una manera

de fomentar la participación. Todos los países de la región tienen acceso a internet en sus oficinas normativas. Los países podrían comentar las normas internacionales que están considerando los grupos internacionales en los que tienen interés sin tener que pagar el envío de sus expertos a Ginebra -una ciudad encantadora pero costosa y alejada. Además, países como El Salvador, con una oficina normativa dotada de nueve funcionarios solamente, puede utilizar una inversión focalizada en tecnología de la información para comunicarse con otros expertos dentro y fuera de la región.

- Búsqueda de una cláusula de extinción en la formulación de normas internacionales. Una norma sólo tiene valor si se adopta y se usa. Las normas –voluntarias u obligatorias- no deben mantenerse si las circunstancias que llevaron a su adopción ya no rigen. Debe implementarse alguna forma de revisión periódica para evaluar las normas vigentes. Una norma internacional podría permanecer latente durante un largo período, para ser utilizada sólo cuando se le invoca en un diferendo comercial. Es muy intensa la presión para que los países en desarrollo, como los de Centroamérica, que se han incorporado a la OMC, usen como referencia las normas internacionales. Por lo tanto, las normas obsoletas o irrelevantes deben ser eliminadas por la comunidad internacional de normalización.

¹ Hyun Koo Cho, Investigador asociado en el Instituto de Economía Internacional, contribuyó a recabar los datos para este trabajo.

² Las estimaciones de los efectos de la liberalización del comercio en los niveles de ingreso han sido recogidas en Gary Hufbauer y Erika Wada, 'Impact of Dollarization on Trade, Prices, Finance', Documento para una Conferencia, Strategic Assessments Group, noviembre de 1999, Cuadro 1. Véase también David Dollar y Aart Kraay, 'Growth Is Good of the Poor,' Grupo del Banco Mundial, marzo de 2000.

³ Las estimaciones de los efectos de la intensidad del comercio en las tasas de crecimiento han sido recogidas en J. David Richardson, 'Exports Matter...And So Does Trade Finance', Conferencia en el 65º. Aniversario del Export-Import Bank de Estados Unidos, 15 y 16 de mayo de 2000.

⁴ Banco Mundial, *Perspectivas Económicas de los Países en Desarrollo*, 1996.

⁵ A.T. Kearney, *Globalization Ledger*, Global Business Policy Council, Washington, D.C.: abril de 2000

⁶ Las cifras del Banco Mundial indican que los aranceles medios no ponderados de 1999 aplicados por Costa Rica eran del 7,2%, en Honduras, 7,8%, y en Nicaragua, 10,9%; y el arancel de 1998 en El Salvador era del 5,7%, en Guatemala del 8,4% y en Panamá del 9,2%.

⁷ El Mercado Común Centroamericano incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En este documento, cuando hablamos de Centroamérica, nos referimos a esos países más Panamá.

⁸ Por un panorama general de la naturaleza de la protección del comercio en el entorno posterior a la Ronda Uruguay, véase Anderson y otros, 'Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium, Documento para la Tercera Conferencia Anual sobre Análisis Económico Mundial', Mt. Eliza, 27 al 30 de junio de 2000.

⁹ Banco Mundial, 'Technical Barriers to Trade and Standards: Challenges and Opportunities for Developing Countries, Presentación para el Comité sobre obstáculos técnicos al comercio, Ginebra, 25 de febrero de 2000.

¹⁰ Organización Internacional de Normalización, 'ISO in figures', memorándum, enero de 1999.

¹¹ Acuerdo de obstáculos técnicos al comercio, basado en la Guía ISO/IEC

¹² OCDE, Regulatory Reform and International Standardization, TD/TC/WP (98) 36, enero de 1999

¹³ Zuckerman, Amy, 'Global Standards can be Drag on the Bottom Line,' The Journal of Commerce, <http://www.joc.com>

¹⁴ Sherry Stephenson, Standards and Conformity Assessment as Nontariff Barriers to Trade, Banco Mundial, Documento de trabajo 1826, setiembre de 1997

¹⁵ ISO, Factors Affecting ISO Adoption in Latin America, ISO, mimeo, págs. 4 y 5.

¹⁶ Jaime Granados, 'Comercio Internacional, Regulación y Normas: El Reto de Desarrollo en América Central,' documento presentado en la Conferencia sobre Facilitación del comercio, Reglamentos y Normas: el desafío del desarrollo en Centroamérica, 28 de junio de 2000, pág. 13

¹⁷ Amy Zuckerman, 'The Hidden Disrupters of a Global Supply Chain,' *Supply Chain Management Review*, American Management Association, enero de 1997, pág. 58.

¹⁸ OCDE, obra citada.

¹⁹ 'Product Standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform', Capítulo 6 en *The OECD Report on Regulatory Reform*, vol. I: *Estudios Sectoriales* (1997).

²⁰ Véase John S. Wilson, 'The Post-Seattle Agenda of the WTO in Standards and Technical Barriers to Trade: Issues for Developing Countries, Washington, D.C., Banco Mundial, 1999 (mimeo).

²¹ Véase John S. Wilson, *Standards and APEC: An Action Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional, 1995, pág. 35.

²² Por un panorama de los principales casos vinculados a medidas sanitarias y fitosanitarias, véase

Craig Thorn y Marinn Carlson, "The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade," *Law and Policy in International Business*, vol. 31, 2000.

²³ El concepto de acuerdo de reconocimiento mutuo ha sido respaldado por el Trans Atlantic Business Dialogue (TABD) y por los países del Grupo de Cooperación Económica de Países Asiáticos y del Pacífico (APEC), entre otros.

Cuadro 4. Marco del Sistema de Evaluación de la Conformidad en los EU

	Declaración de conformidad del fabricante	Pruebas de productos	Certificación de productos	Procedimientos de fabricación: registro de sistemas de calidad
Nivel 1 Evaluación	Pruebas y aseguramiento de conformidad del fabricante	Pruebas de productos, componentes, materiales, etc.	Certificación de productos con base a una norma o a un grupo de normas	Auditoría y registro del aseguramiento de conformidad con el sistema de calidad del fabricante (por ejemplo en
	<i>Por fabricante</i>	<i>Por laboratorio independiente</i>	<i>Por entidad que certifica los productos</i>	<i>Por entidad de registro de sistemas de calidad</i>
Nivel 2 Acreditación	Aceptación	Acreditación de la competencia del laboratorio	Acreditación de la entidad para la certificación	Acreditación de la entidad para el registro de sistemas de calidad
	<i>Por cliente u autoridad regulatoria</i>	<i>Por programa de acreditación de laboratorios (privado o público)</i>	<i>Por programa de certificación del programa de acreditación (privado o público)</i>	<i>Por programa de acreditación de las entidades de registro (privado o público)</i>
Nivel 3 Reconocimiento	Aceptación	Reconocimiento oficial del programa de acreditación de laboratorios	Reconocimiento oficial del programa de certificación de la acreditación	Reconocimiento oficial del programa de acreditación de las entidades de registro
	<i>Por cliente u autoridad regulatoria</i>	<i>Por gobierno</i>	<i>Por gobierno</i>	<i>Por gobierno</i>

Notas: ISO = Organización Internacional de Normalización

a. El cuadro presenta las diferentes avenidas disponibles en Estados Unidos para asegurar que los productos cumplen con las medidas de normaliz

Fuente: National Research Council. 1995. *Standards, Conformity Assessment, and Trade into the 21st Century*. Gary Clyde Hufbauer, Chairman. Washington DC: National Academy Press.

Cuadro 5. Infraestructura para la evaluación de la conformidad en el Hemisferio Occidental

País	Inspección y Pruebas	Certificación de productos	Registro de sistemas de calidad	Acreditación de laboratorios
Caribe				
Antigua y Barbuda	•			
Bahamas	•	•		
Barbados	•	•		
Belice	ni	ni	ni	ni
Dominica	•			
República Dominicana	•	•	•	•
Granada	•			
Guyana	•	•		•
Haití	•	•		
Jamaica	•	•		•
St. Kitts y Nevis	ni	ni	ni	ni
St. Lucía	•	•		
San Vicente y las Granadinas	ni	ni	ni	ni
Surinam	•			
Trinidad y Tobago	•	•	•	
América Central				
Costa Rica	•	•	•	•
El Salvador	•			
Guatemala	•	•		
Honduras	•			
Nicaragua	•			
Panamá	•	•	•	•
América del Sur				
Argentina	•	•	•	•
Bolivia	•	•		
Brasil	•	•	•	•
Chile	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•
Ecuador	•	•	•	
Paraguay	•	•		
Perú	•	•	•	•
Uruguay	•	•	•	
Venezuela	•	•	•	•
América del Norte				
Estados Unidos	•	•	•	•
Canadá	•	•	•	•
México	•	•	•	•

• = Sí; Espacio en blanco = no; n.i. = no hay información

Fuente: Carmiña Londoño, *Free Trade Area of the Americas (FTAA) Conformity Assessment Structure*, NIST Special Publication 941, U.S. Department of Commerce, July 1999 <http://www.ts.NIST.gov>

Cuadro 6. Registro de Sistemas de Calidad ISO 9000 en el Hemisferio Occidental

País	Número de empresas registradas por ISO 9000
Caribe	
Antigua y Barbuda	1
Bahamas	0
Barbados	6
Belice	ni
Dominica	0
República Dominicana	21
Granada	1
Guyana	3
Haití	0
Jamaica	7
St. Kitts y Nevis	ni
St Lucia	1
San Vicente y las Granadinas	ni
Surinam	0
Trinidad y Tobago	17
América Central	
Costa Rica	25
El Salvador	5
Guatemala	3
Honduras	0
Nicaragua	1
Panamá	15
América del Sur	
Argentina	524
Bolivia	1
Brasil	2,476
Chile	65
Colombia	130
Ecuador	ni
Paraguay	3
Perú	20
Uruguay	17
Venezuela	162
América del Norte	
Estados Unidos	24,014
Canadá	3,000
México	192

ni = no hay información

Fuente: Carmiña Londoño, *Free Trade Area of the Americas (FTAA) Conformity Assessment Structure*, NIST Special Publication 941, U.S. Department of Commerce, July 1999 <http://www.ts.NIST.gov>

Cuadro 7. Obligaciones en los acuerdos OTC y MSF de la OMC en el Hemisferio Occidental

País	Miembro de la OMC	Informe sobre Implementación y Administración del Acuerdo (Artículo 15.2)	Centro de Información	Aceptación del Código de Buena Conducta
Caribe				
Antigua y Barbuda	•		▲	
Bahamas				
Barbados	•	•	•	•
Belice	•		•	
Dominica	•		▲	
República Dominicana	•		•	•
Granada	•			•
Guyana	•		▲	•
Haití	•			
Jamaica	•		•	•
St. Kitts y Nevis	•			
St. Lucia	•	•	•	
San Vicente y las Granadinas	•			
Surinam	•			
Trinidad & Tobago	•	•	•	•
América Central				
Costa Rica	•		•	•
El Salvador	•		•	•
Guatemala	•		▲	
Honduras	•	•	•	
Nicaragua	•		•	
Panamá	•	•	•	•
América del Sur				
Argentina	•	•	•	•
Bolivia	•	•	•	•
Brasil	•	•	•	•
Chile	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•
Ecuador	•		•	•
Paraguay	•		▲	
Perú	•	•	•	•
Uruguay	•		•	•
Venezuela	•		▲	•
América del Norte				
Estados Unidos	•	•	•	•
Canadá	•	•	•	•
México	•	•	•	•

- = Sí para Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Espacio en blanco = no;
- ▲ = Sólo centro de información para MSF.

Fuente: Basado en un estudio hecho por Londoño, Julio de 1999 <http://www.ts.NIST.gov>
Actualizado hasta febrero de 2000 según información de la OMC <http://www.wto.org>.

Cuadro 8. Controversias multilaterales en materia de normas/barreras técnicas al comercio

Como se puede notar en el siguiente cuadro, el tema de las normas es un tema importante entre los miembros de la OMC. Según la Secretaría de la OMC, se han notificado 193 casos a la OMC. Entre éstos, **se han acordado 32**, se han adoptado 34 decisiones del órgano de apelación y, desde el 23 de mayo de 2000, hay 22 casos activos. Los demás casos están en etapa de consulta. Hay 25 casos que hacen referencia a disciplinas de los acuerdos OTC o de MFS – 13 por ciento del total. En el primer año de operación cerca del 25 por ciento – 11 de 44 --- de los casos traídos al Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC estuvieron relacionados con normas y regulaciones técnicas o con medidas sanitarias y fitosanitarias.

Aunque en gran parte de los casos son los países desarrollados los participantes, los países en vía de desarrollo juegan un papel importante. Por ejemplo, el primer caso llevado al sistema de solución de controversias fue iniciado por Venezuela – que lo ganó. Es evidente que es un tema importante para los países en desarrollo!

Controversias en relación con el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario y con el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio ante la OMC: a diciembre de 1999

	Reclamante	Parte Reclamada	Producto	Tema	Resultado
DS2	Venezuela	Estados Unidos	Petroquímicos	Medioambiental	Informe del Órgano de Apelación
DS3	Estados Unidos	Corea	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Consultas
DS4	Brasil	Estados Unidos	Petroquímicos	Medioambiental	Informe del Órgano de Apelación
DS5	Estados Unidos	Corea	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Arreglo
DS12	Perú	CE	Agricultura	Mercadeo	Arreglo
DS14	Chile	CE	Agricultura	Mercadeo	Arreglo
DS18	Canadá	Australia	Agricultura	Cuantitativo	Informe del Órgano de Apelación
DS20	Canadá	Corea	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Arreglo
DS21	Estados Unidos	Australia	Agricultura	Cuantitativo	Activo
DS26	Estados Unidos	CE	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Grupo Especial
DS41	Estados Unidos	Corea	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Consultas
DS48	Canadá	CE	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Arbitración
DS56	Estados Unidos	Argentina	Textiles	Aduanas	Informe del Órgano de Apelación
DS61	Filipinas	Estados Unidos	Agricultura	Medioambiental	Consultas
DS72	Nueva Zelanda	CE	Agricultura	Aduanas	Arreglo
DS76	Estados Unidos	Japón	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Informe del Órgano de Apelación
DS85	CE	Estados Unidos	Textiles	Tránsito	Arreglo

DS96	CE	Unidos India	Mixto	Aduanas	Arreglo
DS100	CE	Estados Unidos	Agricultura	Seguridad Alimenticia	Consultas
DS133	Suiza	Rep. Eslovaca	Agricultura	Tránsito	Consultas
DS134	India	CE	Agricultura	Aduanas	Consultas
DS135	CE	Estados Unidos	Textiles	Aduanas	Activo
DS137	Canadá	CE	Agricultura	Cuantitativo	Consultas
DS144	Canadá	Estados Unidos	Agricultura	Tránsito	Consultas
DS151	EC	Estados Unidos	Textiles	Aduanas	Consultas

Fuente: John Wilson. The Seattle Agenda of the World Trade Organization in Standards and Technical Barriers to Trade: Issues for Developing Countries. January 1999. World Bank unpublished Working Paper. Updated to December 1999.